

## ESTRATEGIAS DE EQUILIBRIO TERRITORIAL DEL GOBIERNO BOLIVARIANO DE VENEZUELA: ENTRE EL DISCURSO Y LA ACCIÓN

Carlos Andrés Amaya H., Escuela de Geografía, Universidad de Los Andes, Mérida-Venezuela. E-mail: [carhamay@ula.ve](mailto:carhamay@ula.ve)

### Resumen

La elección del Presidente Hugo Chávez en diciembre de 1998 constituye un punto final y un punto de partida de los modelos de desarrollo de Venezuela. En diciembre de 1999 fue aprobada una nueva Constitución y sobre la base de la nueva Carta Magna fue elaborado el plan de desarrollo 2001-2007 que pretende dar, en líneas generales, un nuevo rumbo al modelo económico y social del país. El gobierno de Chávez plantea la necesidad de un modelo de *desarrollo endógeno*, en contraposición al *modelo petrolero rentista* y al *modelo petrolero capitalista*, este último de corte neo-liberal, atribuyéndole a estos modelos de desarrollo la causa de un marcado desequilibrio económico y social y un consecuente desequilibrio territorial –concentración demográfica y económica-. El modelo de *desarrollo endógeno* plantea, en consecuencia, un conjunto de estrategias o ejes de equilibrio –económico, social, político, territorial, internacional- con el fin de superar los mencionados desequilibrios. El presente trabajo se centra, precisamente, en el análisis de las propuestas territoriales y su impacto actual y futuro sobre la base del discurso y la acción. Se pretende, en síntesis, evaluar la correspondencia entre un conjunto de estrategias de equilibrio territorial, los avances concretos de dichas propuestas y la viabilidad de las mismas.

**Palabras clave:** Venezuela, Modelo de desarrollo, Equilibrio territorial.

## **Introducción**

La elección del presidente Hugo Chávez en diciembre de 1998 constituye un punto final y un punto de partida de los modelos de desarrollo de Venezuela. En diciembre de 1999 fue aprobada una nueva Constitución y sobre la base de la nueva Carta Magna fue elaborada el Plan de Desarrollo 2001-2007 que pretende dar, en líneas generales, un nuevo rumbo al modelo económico y social del país. Se busca transformar radicalmente la estructura espacial del país, a través de un conjunto de propuestas que apuntan a la desconcentración espacial y al desarrollo económico y social de los territorios al sur de los piedemontes andino-llanero y caribe-llanero, extendiéndose más allá de los ríos Orinoco y Apure, sobre la base de un nuevo modelo de desarrollo denominado *endógeno*.

El presente trabajo tiene como objetivo central realizar una valoración del discurso contenido en las propuestas territoriales del Plan Nacional de Desarrollo antes mencionado y de la acción hasta ahora emprendida, sobre la base de la revisión de propuestas concretas (discurso) así como del estado de avance de dichas propuestas (acción) y su posible impacto en la organización del espacio nacional de Venezuela.

Para el logro de este objetivo se revisan, en primer lugar, a manera de antecedentes, los modelos de desarrollo previos; seguidamente las propuestas y acciones de equilibrio territorial que sustentan el nuevo plan de desarrollo, para finalmente realizar una breve valoración del impacto que éstas tendrían en la estructura territorial de Venezuela.

### **1. Los modelos de desarrollo previos**

La evolución económica y social de Venezuela no escapa del curso histórico que, en general, caracteriza al sub-continente latinoamericano. Sin embargo, dentro de esa evolución Venezuela constituye, en algunos aspectos, un caso singular: sigue, desde la Conquista y Colonización, hasta finales del siglo XIX, el curso histórico que es común a la mayoría de los países de la región; pero continúa en el siglo XX una trayectoria particularmente diferenciada del resto de Latinoamérica (Malavé, 1974). Esa particularidad se la da el surgimiento de modelos de desarrollo que tienen su fundamento en la extraordinaria dotación de recursos naturales, en especial los yacimientos de hidrocarburos.

Esos modelos, que definen el conjunto de relaciones políticas, económicas, sociales y espaciales de Venezuela, son el resultado de ciertas condiciones materiales, donde la renta petrolera ha desempeñado un papel de primer orden como fuente de ingresos para financiar los proyectos nacionales que sustentan los modelos de desarrollo (España y Manzano, 1995).

En este sentido, lo que ha significado el petróleo en Venezuela debe ser visto desde una doble óptica: el origen y el destino de la renta petrolera. La renta petrolera tiene un origen que ha dependido de múltiples fuerzas que se enfrentan en el mercado internacional y en las relaciones que se establecieron entre los países petroleros y las compañías petroleras. Así, el monto de la renta petrolera se debe al resultado que a lo largo del siglo XX tuvo lugar en el capitalismo mundial. El otro aspecto es el destino de la renta, esto es, lo que han hecho con los ingresos quienes se han encargado de conducir el país, especialmente desde 1936 hasta los años más recientes.

Venezuela, hasta entrado el siglo XX, era considerado un país estrictamente agrícola con una economía atrasada y vinculada al mercado internacional a través de sus importaciones: café y cacao. En un país con estas características, y donde el desarrollo de la industria era casi inexistente, el petróleo representó un insumo de valor significativo para su economía interna. De allí que la producción de este recurso dependerá en lo sucesivo del desarrollo de otros países y de la búsqueda de nuevas técnicas que colocará al petróleo como fuente energética para la industria mundial. Progresivamente, el petróleo irá mostrando su versatilidad y rentabilidad, acelerado por circunstancias históricas como las guerras mundiales, con lo cual se comienza a percibir su valor estratégico y económico, hecho que se acrecienta, posteriormente, por las necesidades de la industrialización mundial. La necesidad de un productor confiable de petróleo, la cercanía geográfica que representaba Venezuela frente a otros productores y la abundancia de yacimientos, harían de Venezuela un país muy atractivo para los capitales europeos y posteriormente para los norteamericanos.

La integración del país a la actividad petrolera a través de la renta generó la entrada de recursos fiscales en una proporción tan alta que sobrepasó en pocos años los ingresos que

se obtenían de la actividad agrícola. De allí que el petróleo pasaría a ser el eje de la economía venezolana, inicialmente a través de impuestos y regalías aportados directamente por las compañías petroleras extranjeras y posteriormente a través de la renta obtenida directamente por el Estado venezolano, a raíz de la nacionalización petrolera realizada en 1976. El petróleo, en consecuencia, no sólo pasó a ser el eje de la economía venezolana, sino que a partir de él, se obtendrían los recursos financieros necesarios para avanzar en el proyecto modernizador que se inicia, con mayor precisión, a partir de los años treinta del siglo pasado.

El modelo de desarrollo agro-exportador perduró en Venezuela hasta bien entrado el siglo XX, sustentado en una economía de puertos y en una base espacial que privilegió el desarrollo de una estructura dendrítica-regional. La actividad productiva y la circulación de bienes y servicios se orientaban hacia los mercados externos, desvinculando, por consiguiente, las relaciones interregionales. En el occidente del país el territorio se organizaba en torno a la actividad portuaria de Maracaibo. En el centro en torno a La Guaira (puerto de Caracas) y Puerto Cabello, y en oriente, en torno a Barcelona y Cumaná. Igual papel desempeñó Ciudad Bolívar en el sur del territorio nacional, gracias a su función portuaria en el río Orinoco.

A partir de 1936 se inicia un proceso modernizador sustentado en la renta petrolera. Purroy (1991), distingue dos etapas en este proceso modernizador: una primera etapa de crecimiento simple y una segunda etapa de crecimiento secundario.

La etapa de crecimiento simple tiene, en opinión de Purroy (op.cit), varios rasgos esenciales:

1. El primer elemento se refiere al motor impulsor del crecimiento del ingreso, el cual no es el resultado del desarrollo de las fuerzas productivas internas, sino de la explotación intensiva, con capitales y experiencias extranjeras, del único factor de producción, que lejos de desarrollarse en el tiempo, se desacumula: los recursos petroleros.
2. Una vez definido el origen del ingreso, el segundo elemento esencial se refiere a la utilización de ese ingreso, el cual se orienta, casi exclusivamente, hacia el consumidor. La característica esencial es que el incremento de la demanda no genera un desarrollo de la producción interna de bienes y servicios, sino que esa demanda se

abastece casi primordialmente de bienes importados. De esta forma el desarrollo venezolano de ese período gira exclusivamente alrededor de un eje central orientado a la producción petrolera con factores de producción principalmente extranjeros y un eje secundario centrado en la política estatal de gasto público.

3. Por el lado de la demanda los componentes principales son el ingreso percibido por los empleados en el sector petrolero por concepto de sueldos y salarios, el ingreso distribuido por el Estado entre sus empleados, obreros, burócratas, fuerzas militares, fuerzas del orden público y clientelas políticas, y, además, la demanda de bienes y servicios del sector público; todos estos componente conforman así la demanda interna.
4. Por el lado de la oferta, la participación de las importaciones de productos manufacturados aumenta significativamente en la medida en que la rigidez de la oferta impide responder dinámicamente al incremento de la demanda, con la excepción de la oferta interna agrícola y artesanal. Esto trajo como consecuencia una vertiginosa expansión del sector comercial.

Después del impacto petrolero comenzó un rápido proceso de urbanización, el cual no fue efecto, como en las economías capitalistas desarrolladas, de una absorción de mano de obra agrícola por la nueva industria o de un aumento de la productividad agrícola. La urbanización obedeció a un proceso de expansión de la demanda, que, a su vez, era una variable dependiente de la distribución del ingreso petrolero en las viejas ciudades donde estaba concentrada la administración pública o en las nuevas ciudades formadas alrededor de las zonas petroleras.

Desde el punto de vista espacial, los cambios ocurridos fueron de gran importancia. En efecto, el espacio regional heredado del período agro-exportador sufrió importantes modificaciones con la llegada de las actividades petroleras, en especial el patrón de distribución geográfico de poblamiento. Así, el desarrollo de la actividad petrolera condujo al surgimiento de nuevos asentamientos, en este caso petroleros, lo cual contribuyó a modificar sustancialmente el anterior patrón geográfico de distribución de la población, al llenar el vacío demográfico de la costa oriental del lago de Maracaibo y la parte centro-oriental del país (estados Anzoátegui, Monagas y Guárico) donde se localizó la mayor parte de las actividades petroleras de la época (Amaya, 1979).

La actividad petrolera, en general, tuvo un impacto importante en la distribución de la población sobre el territorio nacional a través de los movimientos migratorios. Estos ocurrieron principalmente en dos sentidos. En primer lugar, hacia las áreas donde se desarrolló la actividad petrolera propiamente dicha, dando lugar al auge demográfico de los estados Zulia, Anzoátegui y Monagas y, en menor grado, de los estados Falcón, Guárico y Barinas. Estas áreas canalizaron, fundamentalmente, los movimientos migratorios de las áreas rurales. En segundo lugar, hacia la región centro-norte-costera y, principalmente hacia Caracas, región que resultó mayormente favorecida por las inversiones del sector público. Esta región canalizó, además de migraciones rurales, migraciones desde pequeños pueblos y ciudades y migraciones internacionales.

La etapa de crecimiento simple, que se extiende aproximadamente hasta 1950, reforzó y favoreció, en síntesis, el poblamiento en el arco costero-montañoso, el cual se extiende de este a oeste, al norte de los piedemontes andino-llanero y caribe-llanero, y es considerada el área de concentración demográfica de Venezuela por excelencia.

Sobre estas bases o circunstancias surge la fase de crecimiento secundario, o industrialización sustitutiva. Ahora, con el comienzo de industrialización sustitutiva, la demanda inducida por los ingresos petroleros va a ser satisfecha en proporción cada vez mayor por la industria nacional. De allí que ocurre un dinamismo interno secundario o un efecto multiplicador interno ya que cuanto mayor sea la capacidad interna de sustitución de importaciones, mayor será el efecto dinámico de los ingresos provenientes del sector petrolero y menor será la fuga de esos ingresos hacia los bienes importados.

La etapa de crecimiento secundario se define sobre la base de cuatro pilares fundamentales: 1. El valor retornado de las exportaciones petroleras; 2. El gasto público; 3. La construcción pública y privada; y, 4. La sustitución de importaciones. Todas ellas se nutren, en cierta forma, del primero y de sus efectos multiplicadores, para conformar un nuevo sistema distinto al modelo de crecimiento inicial ya que las fuentes de creación de riqueza, la generación de empleo y toda la dinámica social adquieren un nuevo condicionamiento interno, bajo el rol decisivo del Estado (Travieso, 1972).

El proceso de sustitución de importaciones, asociado a políticas del gobierno nacional y de organismos internacionales como la CEPAL, jugó un papel importante en el desenvolvimiento del espacio nacional. El hecho de que la industria sustitutiva inicial estuviese dirigida a los bienes de consumo final, conllevó una vocación de la misma hacia la ubicación cerca de los mercados de las grandes ciudades (área de concentración demográfica) en las que el ingreso de la población era más alto, debido a la mayor difusión en ellas de la renta petrolera. Esta situación, unida a la dificultad de incorporar insumos nacionales, indujo la localización de la industria en la región centro-norte del país, ya que en ella se conjugaban la concentración de los mercados (las ciudades de Caracas, Valencia y Maracay) y la fuente indirecta de materias primas: los puertos de La Guaira y Puerto Cabello. (Travieso, op. cit.). Este hecho contribuyó a reforzar el patrón concentrado del poblamiento y de las actividades económicas y a acentuar uno de los rasgos más sobresalientes del sistema urbano venezolano de mediados del presente siglo: la primacía de Caracas y la tendencia a la formación de un complejo urbano múltiple en el centro-norte de tipo *megalopolitano* (Chaves, 1963). El desarrollo de esta *megalópolis*, además de una consecuencia del proceso de sustitución de importaciones, fue, a su vez, una condición necesaria para su funcionamiento.

Fue sólo a partir de los años sesenta que la política de industrialización se extendió a la producción interna de insumos, especialmente maquinaria y equipos, y al desarrollo de las industrias básicas en recursos (petroquímica, siderurgia), de tal forma que, a mediados de los años sesenta, por ejemplo, el 80 por ciento del valor de los insumos empleados por la industria nacional era producido en Venezuela.

La paulatina expansión de la industria nacional hizo posible una mayor articulación del espacio nacional, aunque fuertemente concentrado y centralizado, de tal forma que en las dos décadas subsiguientes -setenta y ochenta- surgieron y se fortalecieron otros focos de concentración demográfica y económica (Guayana, Costa Oriental del Lago de Maracaibo, costa nor-oriental, centro-occidente), y se dio inicio a un proceso de expansión urbana de carácter metropolitano (Fossi, 1984; Chaves, 1992; Amaya, 1992).

Para Aranda (1992), la etapa de crecimiento secundario estuvo, en definitiva, muy estrechamente relacionada con el rol que el estado ha ejercido en la formación social venezolana y se corresponde con una etapa -el Estado Petrolero Industrialista-. Este período

se extendió desde 1950 hasta finales de los años ochenta cuando entra en crisis, lo que en conjunto se conoce como modelo rentista.

Trinca (1997) considera que es a partir de los inicios de los años ochenta cuando la formación socio-espacial venezolana experimenta cambios significativos que no se desvinculan de las nuevas tendencias que definen el mundo de fines del siglo XX, ya que en opinión de algunos autores por ella citados, es cuando el país empezó a encaminarse hacia formas distintas de evolución, entrando así en un período de transición entre su pasado rentista y su conversión hacia un período petrolero capitalista.

Señala Trinca que la llamada Venezuela petrolera rentista comienza a mostrar señas de alteración que se asocian tanto a las nuevas condiciones del mundo (globalización), como a la situación de crisis generalizada que afecta todas las esferas de la vida social venezolana; y, a partir de 1983 se hacen evidentes algunos desequilibrios básicos que conducen a cambios profundos en la economía venezolana.

Estos desequilibrios, lejos de ser una manifestación coyuntural, constituyen más bien una consecuencia de cambios ocurridos en la economía mundial, ya que estos cambios imponen un nuevo tipo de desarrollo económico y social, fundado en la incorporación y difusión del progreso técnico (Álvarez y Rodríguez, 1998).

Las transformaciones afectaron el patrón de ventajas comparativas que sustentaban la inserción de Venezuela en la economía mundial. De la ventaja comparativa basada en recursos naturales, se pasó a un nuevo patrón en el que lo importante es la creación de ventajas competitivas con base en el dominio tecnológico y la diversificación económica. De allí que con el fin del capitalismo rentístico se imponga el tránsito hacia una economía productora y exportadora, lo cual supone otra forma de integración del aparato productivo nacional a la economía mundial y, por consiguiente, una creciente inversión en el desarrollo de su capital humano y de las capacidades científicas y tecnológicas necesarias para generar bienes y servicios con la suficiente calidad y / o bajo costo para competir en el mercado internacional. Incluso, la viabilidad técnica y económica de la explotación de las reservas de petróleo dependerá cada vez más de la capacidad para generar y utilizar los



nuevos conocimientos y tecnologías que se requieran a tono con la verdadera economía capitalista.

El ajuste estructural se inicia con el gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1989, bajo la premisa de que el modelo de desarrollo rentista se había agotado, al desaparecer las bondades del flujo creciente y seguro del ingreso petrolero, el fácil y abundante crédito externo y las posibilidades de financiar las brechas fiscales. El programa de ajuste se centró en las siguientes medidas:

1. Liberación de los precios de bienes y servicios producidos por empresas y organismos del Estado; aumento del salario mínimo y sueldos a obreros y empleados de la administración pública.
2. Eliminación del régimen cambiario múltiple y establecimiento de un sistema flotante, lo cual significó la devaluación de la moneda.
3. En materia de política monetaria y financiera, eliminación de sistemas de controles directos de tasas de interés activas y pasivas y adopción de un régimen flexible y libre.
4. En materia de política fiscal se adoptó un nuevo esquema de precios y tarifas para los bienes y servicios ofrecidos internacionalmente por las empresas públicas a precios internacionales; reforma de la ley de impuestos sobre la renta; impuesto a las ventas; cambios en la orientación del gasto público; sustitución de los subsidios, privatización de algunas empresas del estado en el área de las comunicaciones (CANTV, línea aérea VIASA, bancos, centrales azucareros, hoteles; y descentralización de puertos marítimos con privatización parcial de lagunas de sus funciones.
5. En el campo de política comercial, reducción y racionalización de la protección arancelaria; flexibilización de los procedimientos administrativos para la exportación; eliminación de las exoneraciones y rebajas arancelarias para la importación de bienes manufacturados.
6. En el campo de las inversiones extranjeras, flexibilización en el tratamiento de las inversiones extranjeras directas, otorgándoles igual tratamiento que al capital nacional, incluyendo financiamiento interno; eliminación de las restricciones sobre la transferencia de dividendos, re-exportación de capital y re-inversión de utilidades; apertura de todos los sectores a las inversiones extranjeras; y la promoción de exportaciones no tradicionales en las áreas de petroquímica, aluminio, gas natural, pulpa de papel y turismo.

7. En el campo del financiamiento externo re-estructuración de la deuda externa, se dio un reconocimiento a la deuda externa privada con la banca acreedora; firma de un acuerdo de asistencia financiera en el FMI y el Banco Mundial; nuevo financiamiento externo proveniente de organismos multilaterales y gobiernos, y colocación de bonos de la República en el mercado financiero internacional.

El cambio estructural pudiera sintetizarse en un proceso de reformas económicas y reformas del Estado. Las reformas económicas giraron en torno a una estabilización monetaria, fiscal y cambiaria, una liberalización interna en términos de eliminación de restricciones a la oferta y la demanda de bienes y servicios, y una apertura externa orientada a la reducción de obstáculos al comercio exterior y a la competitividad. Las reformas del Estado, por su parte, se orientaron a achicar al Estado y a aumentar las eficiencias del mismo a través del traslado de empresas y funciones del sector público al sector privado y a la eliminación de monopolios estatales. Igualmente a la *desburocratización* a través de una movilidad laboral y una descentralización administrativa.

El cambio estructural tuvo, en síntesis, dos repercusiones importantes: en primer lugar, una mayor flexibilización del sistema económico y social; y, en segundo lugar, el surgimiento de nuevos y complejos comportamientos y procesos espaciales.

La flexibilización incidió en la transformación del sistema económico en forma diversa y específica: se modificó radicalmente la estructura ocupacional, cambiaron las tradicionales relaciones entre actores públicos y privados, y surgió un nuevo ambiente que no es más simplemente económico, sino también tecnológico e institucional.

La complejidad espacial resultante se manifestó en la necesidad de estar presente en los nodos de la red de información, comercial y financiera -mundial y regional-. Igualmente, por la necesidad de presentarse como eficiente y competitivo. De allí que el viejo esquema de unidad espacial mono-funcional y especializada, fue sustituido por uno de integración funcional.

La inserción de la formación social venezolana en el proceso de globalización, a través de liberalización económica –modelo capitalista petrolero- produjo, sin duda, transformaciones

significativas en la economía y en el espacio nacional. Desde el punto de vista económico es posible señalar las siguientes (Amaya, 2006):

1. Cambios sustanciales en la naturaleza del comercio exterior. Hasta comienzos de los años ochenta, las exportaciones petroleras dominaron abrumadoramente el conjunto de las exportaciones. Hasta el año 1984, el valor de las exportaciones petroleras superó el 90 % del valor total de las exportaciones, reduciéndose este aporte paulatinamente hasta alcanzar cifras menores a 80 % durante casi toda la década del noventa. En 1998 el valor de las exportaciones petroleras alcanzó apenas 68,4 %, el mínimo valor histórico en las últimas décadas del siglo pasado.
2. Cambios en el aporte de los distintos sectores y ramas de actividad económica al PBI nacional. Durante la década del noventa, hubo una notable reducción en el aporte del sector primario al PBI nacional, reducción que se manifestó, principalmente, en la actividad petrolera. El sector primario aportó 25,99 % al PIB para 1990, aporte que se redujo a 20,71 % para 1995, aunque aumentó a 21,01 % para 1999. El aporte de la actividad petrolera fue de 20,12 % para 1990, de 14,61 % para 1995 y de 15,85 % para 1999. El aporte del sector secundario se redujo considerablemente: de 25,37 % para 1990, pasó a 23,49 % para 1995 y a 16,93 % para 1999. Dentro del sector secundario, el aporte de la actividad industrial sufrió un notorio descenso, pasando de 19,33% para 1990 a 17,29 % para 1995 y, apenas 10,01 % para 1999. El aporte del sector terciario tuvo un incremento apreciable, pasando de 47,99 % para 1990 a 49,22 % para 1995 y 53,11 % para 1999. Dentro de este sector fue notorio el incremento del aporte de la actividad comercial que alcanzó para 1990 un valor de 16,57 %, habiendo alcanzado para 1980 apenas 8,2 %.
3. Cambios apreciables en la composición del empleo. La tendencia fue a una ampliación del peso del sector terciario –*terciarización*-. El porcentaje de empleo en el sector primario se redujo de 13,83 % para 1981 a 13,46 % para 1990 y a 10,19 % para el año 2001. En el sector secundario se redujo en forma sostenida: 24,92 % para 1990 y 22,65 % y 21,54 % para 1990 y 2001, respectivamente. En el caso del empleo del sector terciario, la tendencia fue al aumento: 61,25 % para 1981, mientras que para 1990 y 2001 fue de 63,90 % y 68,27 % respectivamente.

Desde el punto de vista de la organización del espacio nacional pueden señalarse los siguientes cambios (Amaya, 2006):

1. Cambios en el espacio exterior, concretamente en la red de intercambios internacionales, definida ahora no sólo por las exportaciones petroleras, sino, además, por el destino de las exportaciones no tradicionales. Se definió una red integrada, además de los Estados Unidos, por otras áreas económicas en la que destacan los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y, más, recientemente, algunos países de la Comunidad Europea. Para 1990 Estados Unidos absorbía cerca de 51 % de las exportaciones totales de Venezuela, pero sólo cerca de 27 % de las exportaciones no tradicionales. La Comunidad Andina de Naciones, por su parte, sólo absorbía 2,7 % de las exportaciones totales, pero cerca de 12 % de las exportaciones no tradicionales. Para el año 2000 el valor de las exportaciones no tradicionales destinadas a los Estados Unidos era de 36,73 % y los de la CAN era cerca de 22 %.
2. Cambios en el espacio urbano nacional, especialmente en sus tres dimensiones estructurales. Desde el punto de vista de la distribución jerárquica o relación rango-tamaño, es de resaltar el crecimiento diferencial de las ciudades medias o ciudades emergentes, localizadas en varias regiones del país, principalmente donde tuvo mayor impacto la apertura económica: áreas petroleras y áreas turísticas. Desde el punto de vista de la localización geográfica es de señalar la consolidación del complejo urbano de la región centro norte del país –*megalópolis*- y el desarrollo de aglomeraciones y conurbaciones, en áreas de concentración selectiva, donde, igualmente, la apertura económica tuvo mayor impacto: Maracaibo, San Cristóbal, Costa oriental del Lago de Maracaibo, Barcelona-Puerto La Cruz, Ciudad Guayana. Y, desde el punto de vista funcional, fue notorio un proceso de articulación de las redes de circulación intangibles, a través de nuevas tecnologías, especialmente de telefonía celular y de Internet.

## **2. Propuestas de equilibrio territorial del gobierno del Presidente Chávez**

La llegada al poder de Hugo Chávez en diciembre de 1998 significó un cuestionamiento del modelo petrolero capitalista, bajo el argumento de que la apertura económica había producido grandes desajustes económicos, políticos, sociales, territoriales e internacionales. El énfasis en el caso de los desajustes territoriales se dio, principalmente, en la existencia de una excesiva concentración de población y actividades económicas en la región centro-norte del país, en detrimento del resto del territorio nacional, en mayor grado de las regiones

localizadas en el sur del país, desvinculadas, según los argumentos gubernamentales, del proceso de apertura económica. Este hecho es considerado por el gobierno del Presidente Chávez como un *desequilibrio territorial* en el entendido de que el desarrollo de Venezuela no incorporó las inmensas áreas de recursos localizadas fuera de la región centro-norte, considerada ésta, a su vez, como una especie de *enclave* económico, social y tecnológico.

Como consecuencia de este cuestionamiento surge el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007, el cual plantea superar los desajustes producidos dentro del marco de una economía neoliberal. El plan se centra en cinco ejes de equilibrio, a saber (<http://www.mpd.gov.ve>):

1. Económico, el cual tiene como propósito ampliar la democracia económica que enfatice la cultura del trabajo y la producción, eliminando progresivamente la dependencia del rentismo petrolero. Se persigue diversificar la economía no petrolera y estimular la economía social, equilibrando la heterogeneidad de los intereses económicos y sociales con la participación autogestionaria, convergiendo diversas formas de propiedad y de relaciones de producción, en un marco de consumo urbano-rural.
2. Social, basado en la incorporación de nuevos actores, destacando la acción comunitaria, para formular, ejecutar y evaluar políticas públicas y rendición de cuentas. Una clave la constituye el control social de las intervenciones del Estado. Para tal fin se plantea universalizar los derechos sociales con garantías de equidad, disminuir las brechas sociales de riqueza, ingreso y calidad de vida, y apropiarse de lo público como espacio de interés y acción ciudadanos.
3. Político, en el cual los esfuerzos se dirigen a consolidar la estabilidad política y social, desarrollar un marco jurídico institucional, y contribuir al establecimiento de la democracia participativa y protagónica. Todo esto involucra una profunda reestructuración del Estado para que el pueblo disponga de las capacidades de regulación y gestión, para ampliar y profundizar la democracia política.
4. Territorial, mediante el cual se busca modificar el patrón de poblamiento, a través de la diversificación y consolidación de las actividades económicas en todos los espacios de la república que tengan potencial de desarrollo. Como apoyo a esta política se busca potenciar las tres fachadas de integración regional (amazónica, andina, caribeña), los tres ejes de desconcentración originalmente propuestos (occidental, Orinoco-Apure y oriental) y el novísimo eje norte llanero, así como cada dinámica regional de acuerdo a

su vocación y potencial productivo y de servicios. Para esto se han formulado tres sub-objetivos: incrementar la superficie nacional ocupada, mejorar la infraestructura física y social y aumentar la población y las actividades productivas en las áreas de desconcentración.

5. Internacional, tendiente a ampliar y profundizar la democracia, la solidaridad y la paz internacional. Se plantea como punto de partida fortalecer la soberanía nacional y promover un mundo multipolar; asimismo, fortalecer la OPEP y la participación protagónica en el mercado petrolero mundial.

La síntesis de estos cinco ejes de *equilibrio* sustentan un nuevo modelo de desarrollo, denominado *Endógeno*.

Los objetivos y estrategias del plan nacional van dirigidos, en consecuencia, a consolidar este modelo de desarrollo. Desde el punto de vista económico se persigue, como objetivo central, desarrollar una economía productiva, y como estrategia la diversificación productiva. El eje de equilibrio social tiene como objetivo alcanzar la justicia social y como estrategia la incorporación progresiva de la población al bienestar social (inclusión). El político postula construir la democracia bolivariana y como estrategia la participación protagónica. El territorial, por su parte, ocupar y consolidar el territorio y lograr la descentralización-desconcentrada, respectivamente. Finalmente, el internacional, tiene como objetivo fortalecer la soberanía nacional y promover un mundo multipolar.

Desde el punto de vista territorial el conjunto de objetivos y estrategias apunta en dirección de tres escalas geográficas:

1. A escala nacional, las propuestas buscan un reordenamiento espacial que permita la desconcentración de la población y de las actividades productivas en función del potencial geo-económico de las regiones. El planteamiento central estriba en que mientras la población y las actividades están concentradas en el arco costero-montañoso, específicamente en la región centro norte-costera, gran parte del país está despoblado y los recursos potencialmente productivos están localizados al sur de los piedemontes (andino-llanero y caribe-llanero), en las áreas de presencia y vacío demográfico. Hasta el presente, las propuestas han tendido a eliminar o disminuir el

latifundio, a reorientar la producción hacia aquellas actividades deficitarias, especialmente en la agricultura y, por ende, disminuir la dependencia de las importaciones.

2. A una escala del sistema urbano, las propuestas apuntan hacia una mayor articulación interna. En primer lugar, el desarrollo de un sistema de transporte multimodal, que permita la articulación del sistema de ciudades existente con los grandes ejes de desconcentración propuestos. Dos estrategias concretas apuntan en esa dirección. En primer lugar, el desarrollo de una nueva red ferroviaria con subsistemas ferroviarios en el centro, centro-occidente, occidente, oriente, zona norte llanera y sur del país y, en segundo lugar, la reactivación del canal de navegación de los ríos Apure y Orinoco. Dentro de las estrategias de descentralización-desconcentrada, fueron originalmente propuestos un conjunto de ocho *corredores de desarrollo sustentable* que tenían como propósito articular internamente el funcionamiento de los ejes de desconcentración. Estos ejes propenderían al desarrollo integral de unidades territoriales –ejes- sobre la base de potencialidades y restricciones. La idea de los corredores fue, sin embargo, posteriormente sustituida por la de *Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable (ZEDES)* que, en esencia, continúan más o menos con las mismas estrategias que las anteriores.
3. A escala interurbana e intraurbana, gran parte de las propuestas giran en torno a un desarrollo autosostenido de los centros urbanos, sobre la base, igualmente, de los potenciales locales y de la capacidad autogestionaria de la población. Hasta ahora, la más sólida de las propuestas propugna la creación de *núcleos de desarrollo endógeno*, con la finalidad de propulsar el desarrollo local. A nivel interurbano, el gobierno nacional ha constituido una red de abastecimiento de la cadena alimentaria, con la creación de mercados populares –*Merca!*- en casi todos los centros urbanos del país, independiente del umbral de población, con el fin de disminuir el impacto de los intermediarios en la cadena de comercialización; y, por consiguiente, reducir los precios de los bienes y productos. A nivel intra-urbano, la creación de núcleos de desarrollo endógeno busca potenciar la producción y el consumo local de bienes y servicios y la creación de cooperativas, con el fin de contrarrestar la dependencia por los productos importados y la homogeneización masiva del consumo.

### 3. Del discurso a la acción

A nivel nacional es posible reconocer un proceso de reactivación de grandes obras de infraestructura con el fin de reorientar el proceso y el aparato productivo, dando privilegio a los sectores primario y secundario de la economía. La idea central es consolidar el desarrollo económico del país sobre la base de los ingentes recursos naturales, especialmente los hidrocarburos y sus derivados –gas-. El mayor avance se ha producido en la construcción de la red de autopistas. Se ha procedido a reactivar la construcción de las principales autopistas que contribuirían a integrar los grandes ejes de equilibrio propuestos, y, a disminuir la condición de enclave de Caracas; por ende, a desconcentrar actividades y población de la región centro norte-costera. Las autopistas en proceso de construcción, ya avanzadas, son la de Oriente, de unos 300 kilómetros de recorrido, la cual unirá Caracas con Puerto La Cruz y Cumaná; la de los llanos (José Antonio Páez), igualmente de unos 300 kilómetros de longitud, que unirá a Barinas con San Carlos de Cojedes; la de Barquisimeto-Acarigua, de 60 kilómtertos; y la autopista San Cristóbal- La Fría, de unos 70 kilómetros, localizada en la región sur-occidental. La construcción de estas autopistas había sido abandonada al entrar en crisis el modelo de sustitución de importaciones y la política de desconcentración plasmada en el VI Plan de la Nación, a mediados de los años 70 del siglo pasado. Se encuentra en proyecto una autopista entre Tinaco y Anaco y la prolongación de la autopista José Antonio Páez entre Barinas y San Cristóbal, lo cual, en conjunto articularía el eje norte llanero. La idea del actual gobierno es utilizar los recursos provenientes de la renta petrolera con estos propósitos, y no a través de créditos externos como se tenía pensado anteriormente.

El desarrollo de estas autopistas, además de constituir un paso para acelerar la desconcentración, serviría para consolidar los procesos de integración con países y regiones vecinos. La autopista San Cristóbal-La Fría es clave para el comercio con Colombia y los países de la Comunidad Andina de Naciones, mientras que la autopista a oriente permitiría, además de desconcentrar las funciones portuarias de la región centro norte-costera, facilitar las exportaciones e importaciones destinadas y/o provenientes de los países del Caribe. Las autopistas señaladas podrían estar concluidas en el año 2.010, aproximadamente.

En cuanto al transporte ferroviario, en el mes de octubre de 2006 fue puesto en marcha el tren que conecta a Caracas con los valles del Tuy, tramo que permitirá integrar



funcionalmente a la capital del país con varias ciudades dormitorio vecinas, dentro del marco o concepción de la Gran Caracas.

La construcción de otras obras de infraestructura apunta en esa misma dirección. Es el caso de los puentes (2 y 3) que se construyen sobre el río Orinoco con el fin de mejorar la eficiencia del transporte pesado en la región de Guayana, necesario para integrar las industrias básicas al proceso productivo endógeno y facilitar, además, el comercio con los países del MERCOSUR. En la misma línea de este proceso de integración fue construido un largo tendido para suministrar energía eléctrica a la región norte de Brasil, en los límites con Venezuela.

A nivel intrínseco del sistema urbano es posible percibir algunos cambios, principalmente en las redes de comercialización de productos y en las redes de circulación de información, esto es, en la estructura funcional del sistema urbano. En el primer caso es notorio un cambio en los mecanismos o canales de distribución, con el fin de eliminar los intermediarios y disminuir el precio final de bienes y productos. Esto forma parte de una estrategia de comercialización denominada Misión Distribución, que consiste en la localización de mercados (Mercal) que funcionan en red, vendiendo bienes y productos a precios solidarios. Casi todas las ciudades venezolanas, desde las de mayor tamaño a las más pequeñas, tienen uno o varios Mercal (Mercado de Alimentos C.A.).

Si bien en los actuales momentos el programa Mercal funciona mayoritariamente sobre la base de productos importados, la tendencia es a la incorporación de productos nacionales que serán suministrados una vez que aumente la producción de los núcleos de desarrollo endógeno, una forma de producción local, integrada, fundamentalmente por cooperativas, establecidas en gran parte del país. Para producir alimentos y bienes industriales o semi-elaborados, con mano de obra local y tecnología nacional. El impacto en la estructura funcional del sistema urbano radica en la recuperación de las funciones propias de los lugares centrales de gran número de ciudades pequeñas, que antiguamente abastecían de bienes y servicios a sus entornos, función que tendió a desaparecer con la apertura neoliberal.

En el segundo caso es notorio un proceso de intervención del Estado venezolano en el funcionamiento de las redes de circulación de información, a través de la instalación de *infocentros* (centros de comunicaciones) públicos, con acceso a Internet. Si bien no se dispone de información pertinente relacionada con el número de infocentros instalados en las ciudades, éstos están distribuidos en la mayoría de las ciudades, localizados en escuelas e instituciones públicas, coordinado por el Ministerio de Ciencia y tecnología. La idea central de este programa es facilitar el acceso de la población de menos recursos a Internet, sin duda, una forma de integración de las redes informáticas como contraparte a las franquicias y pequeñas empresas privadas. Este hecho, por consiguiente, fortalece la condición de lugares centrales de las ciudades pequeñas.

En estos momentos es difícil evaluar el impacto de los programas y proyectos en las restantes estructuras del sistema urbano: en la distribución espacial de las ciudades y en la jerarquía urbana, pero, de consolidarse el proceso de desconcentración, sin duda que estas estructuras se verán afectadas en el mediano plazo.

A nivel del espacio interno de la ciudad es notorio, en el funcionamiento de la economía urbana y en la naturaleza de los usos del suelo, los efectos producidos por las *misiones* dentro del marco de los programas sociales del modelo de desarrollo endógeno. Además del impacto de los establecimientos Mercal en la base económica de las ciudades y en el tejido urbano, surgen otras actividades y, por ende, otros usos de la tierra, sustentados en dichas misiones. La misión *Barrio Adentro*, por ejemplo, en el campo médico asistencial, no sólo ha hecho posible nuevas formas de prestación de servicios en los barrios pobres, sino, adicionalmente, la construcción o adaptación de espacios para su funcionamiento.

La misión Barrio Adentro tiene como objetivo general garantizar el acceso a los servicios de salud a la población excluida, mediante un modelo de gestión de salud integrado orientada al logro de una mejor calidad de vida, mediante la creación de Consultorios y Cínicas populares, además de los hospitales del pueblo, dentro de las comunidades de poco acceso a los ya existentes y la ubicación de médicos en las comunidades, quienes van a las comunidades haciendo mucho más accesible la salud a cada venezolano (<http://venezuelasite.com/portal/detalles/11837.htm>). De acuerdo con este objetivo, dentro de

pocos años la misión Barrio Adentro pudiera tener un gran impacto en el funcionamiento de la ciudad, a través de una reorientación del uso de la tierra.

Igual ocurre con el programa de empleo *Vuelvan Caras*, cuyo propósito final deviene en la formación de cooperativas, las cuales ocupan un espacio concreto en el paisaje urbano, adquiriendo, por consiguiente, la ciudad, formas endógenas de organización espacial.

Hasta el momento, la expresión más concreta de la Misión Vuelvan Caras son las cooperativas. En el año 2003 fueron creadas en todo el país 8.067 cooperativas; en el año 2004 fueron creadas 42.097. En 2005 fueron censadas un total de 74.205 cooperativas, las cuales, en total, tenían 709.044 trabajadores (<http://www.sunacoop.gov.ve>). La mayoría de ellas se encuentran localizadas en ciudades pequeñas, muchas en barrios populares.

#### **4. Valoración del discurso y la acción**

El plan de “equilibrio territorial” del gobierno del Presidente Chávez, sustentado en un modelo de desarrollo, en este caso denominado “endógeno”, cuadra en un marco lógico e ideológico de los cambios estructurales de los territorios o espacios nacionales. Los resultados concretos, en todo caso, a tono con la lógica de todo cambio estructural es un asunto de tiempo (Domingo, 1998), que en el caso de los territorios requeriría, al menos, un par de décadas para su concreción.

Hacia finales de 2006, ocho años después de la toma de posesión de Chávez, y a unos cinco años de conocido el Plan Nacional 2001-2007, cualquier valoración de la acción pasa por ser muy temprana. Como se mencionó anteriormente, los ajustes o impactos territoriales requeridos o producidos por un modelo de desarrollo pueden ser vistos con mayor precisión unas dos décadas después, aunque la crítica pueda ser adelantada.

La valoración del discurso no deja dudas sobre el pretendido propósito de crear un nuevo perfil territorial (o imagen territorial) a escala macro que sustente un modelo de desarrollo endógeno –aprovechamiento de los recursos o potencialidades locales–.

Pero, en el campo de la acción hay muchas dudas, especialmente en cuanto a la construcción de las grandes obras requeridas para transformar la estructura espacial del país.

En el caso del desarrollo de la red multimodal de transporte quedan muchas por despejar. Hay incertidumbre sobre la fecha de finalización de la mayoría de las autopistas en construcción, las cuales, de hecho, fueron proyectadas e iniciadas por gobiernos anteriores. No se vislumbra aún el inicio de la construcción de las nuevas autopistas proyectadas por el gobierno actual, las verdaderamente desconcentradas, especialmente las que articularían el novísimo eje norte llanero.

Algo similar ocurre con el transporte ferroviario, pues ninguno de los proyectos articuladores de los ejes de desconcentración ha sido iniciado, aunque se trabaja en la reactivación de los tramos ferroviarios existentes.

En el caso de la red de navegación acuática la situación es más dramática aún, pues hasta ahora no se vislumbra el inicio o acondicionamiento de nuevas rutas, ni mucho menos la reactivación del canal de navegación Orinoco-Apure.

Algunos autores han puesto en duda la eficiencia de un plan nacional de equilibrio territorial basado en un modelo de desarrollo desvinculado de algunas tendencias globales. Rojas (1993) y Negrón (2001), por ejemplo, cuestionan el pretendido “equilibrio” territorial, en el entendido de que los procesos de concentración de población y actividades son tendencias, que en el caso de algunos países, este hecho no ha producido los desajustes o desigualdades señalados en el preámbulo del Plan nacional. En realidad, los procesos de concentración pueden ser vistos tanto en países desarrollados como subdesarrollados, pobres o ricos, indistintamente del modelo de desarrollo que se adopte. Subyace más bien, en la propuesta venezolana, una concepción ideológica relacionada con la distribución equitativa de la riqueza, trasladada al marco territorial. Barrios (2000), por su parte, plantea que la concentración de actividades en la región centro norte de Venezuela, lejos de producir un desequilibrio territorial, ha generado un desarrollo económico muy localizado, mediante el cual la región centro norte produce más del 50% del Producto Interno del país (tiene cerca de 33% de la población total). El pretendido desequilibrio no sería resultado de la concentración

de población y actividades económicas en dicha región, sino de razones relacionadas con una escasa dinámica económica de otras regiones del país, por lo que desconcentrar sólo podría disminuir el potencial económico de la región centro norte, más vinculada a los modelos de desarrollo previos.

## **Conclusiones**

La marcha o profundización del modelo de desarrollo endógeno dependía, sobremanera, de la continuidad en el poder del Presidente Chávez, quien, sin embargo, fue reelecto, el 3 de diciembre de 2006, para un nuevo período de gobierno que finaliza en el año 2013. Esta circunstancia, sin duda, asegura la continuidad del proyecto que será nuevamente planteado en el Plan 2007-2013. El proyecto, por tanto, es hasta ahora, de mediano plazo.

La naturaleza del discurso no deja dudas sobre las intenciones del gobierno del Presidente Chávez de transformar radicalmente la estructura territorial de Venezuela, especialmente a una escala macro, sustentada en un proceso de desconcentración de la población y de las principales actividades económicas. Las acciones, sin embargo, no permiten aún precisar el alcance de esta desconcentración, pues hasta ahora las grandes obras de infraestructura no apuntan en esa dirección. La mayor parte de las obras en construcción fueron proyectadas por gobiernos anteriores con el fin, más bien, de reforzar estructuras espaciales concentradoras, como en el caso de la conformación de una gran región urbana alrededor de Caracas que se evidencia con la ampliación de las líneas del Metro y el ferrocarril a los Valles del Tuy.

Hasta el presente, la acción sólo apunta, tímidamente, a reforzar patrones espaciales existentes. Además del fortalecimiento de Caracas como una gran región urbana, la acción tiende a favorecer otras áreas de concentración: alrededor de Maracaibo, Puerto La Cruz y Ciudad Guayana. No se visualiza con claridad el pretendido desarrollo al sur de los piedemontes, ni mucho menos al sur de los ríos Orinoco y Apure, al menos en cuanto a las grandes obras de infraestructura se refiere. Pareciera una cuestión de tiempo, de largo plazo.

## Referencias bibliográficas

- Alvarez, Víctor y Rodríguez, Davgla. 1998. **De la sociedad rentista a la sociedad del conocimiento**. Caracas, Centro Gumilla.
- Amaya, Carlos .1979. **The development of the venezuelan settlement system**. Universidad de Toronto, Departamento de Geografía ((M. A. Thesis).
- Amaya, Carlos .1992. *Metropolización en la organización del espacio venezolano*. En, Miguel Panadero et al (editores): **América Latina, La Cuestión Regional**. Castilla La Mancha, Edición Estudios, 171-178.
- Amaya, Carlos .2006. **El proceso de globalización y su impacto en la organización del espacio urbano nacional de Venezuela**. Universidad de La Habana, Tesis Doctoral (inédito).
- Aranda, Sergio. 1992. **L economía venezolana**. Caracas, editorial Pomaire.
- Barrios, Sonia. 2000. *Areas metropolitanas ¿Qué ha cambiado?. La experiencia de la Caracas metropolitana*. **Cuadernos del CENDES**, 43; 51-84.
- Chaves, Luis F. 1963. *Tendencia a la formación de una aglomeración urbana múltiple en el centro norte de Venezuela*. **Revista Geográfica venezolana**, 4-5; 31-49.
- Chaves, Luis F. 1992. **Geografía Humana de Venezuela**. Mérida, Escuela de Geografía, Universidad de los Andes.
- Domingo, Carlos .1998. *El cambio estructural*. **Revista del Banco central de Venezuela**. Vol. XII, 2; 51-87.
- España, Luis y Manzano, Osmel. 1995. **Venezuela y su petróleo: el origen de la renta**. Caracas, Fundación Gumilla, Temas de formación sociopolítica, No. 10.
- Fossi, Victor. 1984. *Desarrollo urbano y vivienda: la desordenada evolución hacia un mundo de metrópolis*. En, Moisés Naim y Ramón Piñango, **El caso de Venezuela una ilusión de armonía**. Caracas, ediciones IESA.
- Malavé, Hector .1974. **Formación histórica del antidesarrollo en Venezuela**. Caracas, Fondo Editorial Salvador de la Plaza, ediciones Rocinante.
- Negrón, Marco. 2001. **Ciudad y modernidad: el rol del sistema de ciudades en la modernización de Venezuela, 1936-2000**. Caracas, Universidad Central de Venezuela, FAU.
- Purroy, Luis I. 1991. **Estado e industrialización en Venezuela**. Valencia, Vadell hermanos, editores.

Rojas, Andrés. 1993. **Ideas para estudiar la transición venezolana**. Mérida, Fundación Luis F. Chaves.

Travieso, Fernando .1972. **Ciudad, región y subdesarrollo**. Caracas, Fondo Editorial Común.

Trinca, Delfina.1997. **Modernizacao, espacio e novos conteneundos do presente na Venezuela**. Universidad de Sao Paulo, Tesis Doctoral (inédito).